Nederland Digitaal

De Nederlandse visie op datadeling tussen bedrijven



Nederland Digitaal

De Nederlandse visie op datadeling tussen bedrijven

Inhoud

Samenvatting 7

1. Ambitie 9

2. Motivatie 11
2.1 Kansen van datadeling 11
2.2 Redenen dat partijen niet altijd data willen, kunnen of mogen delen 13

3. Principes 17
3.1 Principe 1: Datadeling komt bij voorkeur vrijwillig tot stand 17
3.2 Principe 2: Datadeling komt zo nodig verplicht tot stand 19
3.3 Principe 3: Mensen en bedrijven houden grip op gegevens 21

4. Praktijk 25
4.1 Hoe kan en zal de overheid de visie toepassen? 25
4.2 Wat doet het kabinet in opvolging van de visie? 26

Bijlagen 27
Bijlage A De opgave in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie 28
Bijlage B Toelichting op datadeling tussen bedrijven en overheden 29
Bijlage C Datadeling op de Europese agenda 30

Nederlandse visie op datadeling tussen bedrijven

Motivatie



Data is dé grondstof van de 21e eeuw

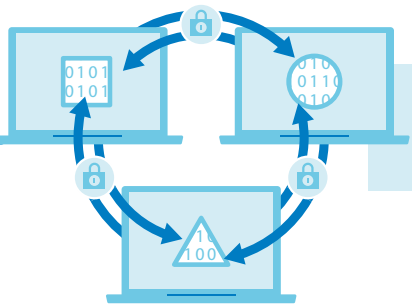


Datadeling door bedrijven biedt grote economische en maatschappelijke kansen



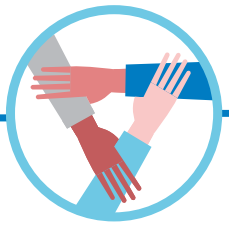
Welke rol heeft de overheid hierbij?

Ambitie



Nederlandse bedrijven lopen voorop met kansrijke en verantwoorde datadeling

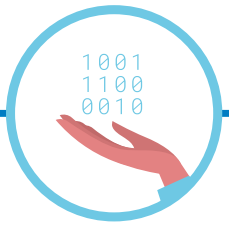
Principes



Datadeling komt bij voorkeur vrijwillig tot stand



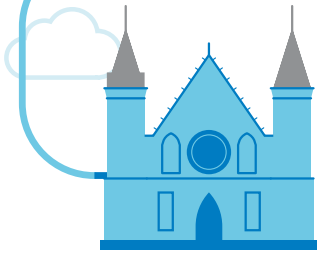
Datadeling komt zo nodig verplicht tot stand



Mensen en bedrijven houden grip op gegevens

Vervolg

Hoe brengt de overheid de visie in praktijk?



1. Ministeries aan zet om de datadeelprincipes in hun domeinen in praktijk te brengen
2. Onderzoek, samenwerking en kennisuitwisseling
3. Uitdragen van de Nederlandse datadeelprincipes in Europa

https://www.rijksoverheid.nl/nederlanddigitaal

Samenvatting

Waarom een Nederlandse visie op datadeling tussen bedrijven?

Data zijn steeds belangrijker in de economie en maatschappij. Niet alleen grote technologiebedrijven als Google en Facebook benutten data. Ook Nederlandse (mkb-)ondernemers en consumenten profiteren van de economische en maatschappelijke kansen die data bieden. Denk aan aardappelboeren die hun opbrengsten verhogen door gegevens over hun grond en gewassen te monitoren, aan artsen die betere diagnoses stellen en aan fabrikanten van auto's die eerder constateren of een auto iets mankeert.

Belangrijk hierbij is de mogelijkheid tot *datadeling tussen bedrijven*. Deze datadeling is cruciaal om de kansen van data voor Nederland te verzilveren. Als een aardappelboer data van veel meer boeren kan gebruiken, kan hij zijn bedrijfsprocessen verbeteren. Als patiëntgegevens van meerdere zorginstanties gebruikt kunnen worden, kunnen artsen betere diagnoses stellen en hoeven patiënten minder formulieren in te vullen. En als ook bijvoorbeeld reparateurs, de wegenwacht en verzekeraars toegang hebben tot data uit autovoertuigen kunnen ook zij hun diensten verbeteren op basis van die data. Tegelijk moet datadeling absoluut verantwoord gebeuren – met respect voor de rechten en legitieme belangen van alle betrokken partijen, bijvoorbeeld op het vlak van privacy, autonomie en vertrouwelijke bedrijfsinformatie.

De overheid heeft – zowel binnen Nederland als daarbuiten – een belangrijke rol bij datadeling tussen bedrijven. Ten eerste kan de overheid deling en hergebruik van data bevorderen bij marktfalen: als marktpartijen kansrijke datadeling onderling niet zelf weten te organiseren of als dominante aanbieders of platformen met unieke toegang tot bepaalde data deze data niet willen delen met andere partijen. Ten tweede heeft de overheid een rol bij het beperken van de risico's op vlakken als privacy en cybersecurity, zoals het schandaal met gegevens over Facebook-gebruikers in bezit van het analysebureau Cambridge Analytica laat zien, en bijvoorbeeld als het gaat om vertrouwelijke bedrijfsinformatie.

De visie is aangekondigd in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie en komt tegemoet aan de breed gevoelde wens om duidelijkheid over de rol van de Nederlandse overheid op de korte en lange termijn bij de (verantwoorde) bevordering van datadeling tussen bedrijven.

Wat is de visie van het kabinet?

Datadeling moet meer dan nu gebruikelijk worden. Het kabinet ambieert daarmee dat Nederland voorop loopt met verantwoorde verzilvering van de maatschappelijke en economische kansen van datadeling tussen bedrijven. Bij het waarmaken van deze ambitie tot kansrijke en verantwoorde datadeling, laat het kabinet zich leiden door drie basisprincipes:

1. Datadeling komt bij voorkeur vrijwillig tot stand

Partijen die in een markt actief zijn, zijn zelf vaak het beste in staat om kansen van datadeling te herkennen en benutten. Door hen in beginsel vrij te laten in hun initiatief tot datadeling kunnen de inschattingen en kwaliteiten van marktpartijen maximaal tot hun recht komen. Als partijen data willen delen, dan kan de overheid dit overwegen te faciliteren in de vorm van financiële of organisatorische ondersteuning. In dat geval gelden wel voorwaarden die voor de overheid gebruikelijk zijn, zoals een duidelijk economisch of maatschappelijk belang.

2. Datadeling komt zo nodig verplicht tot stand

Soms willen partijen met het oog op hun concurrentiepositie geen data delen, terwijl het wel in het algemeen belang zou zijn. Hoewel het de voorkeur heeft om datadeling tussen bedrijven op basis van vrijwilligheid te organiseren, sluit het kabinet verdere (sectorale) verplichtingen niet uit, zoals recent op Europees niveau is gebeurd met de Payment Service Directive 2 (PSD2) in de financiële sector. Er gelden dan wel strikte voorwaarden zoals de aanwezigheid van een publiek belang (bijvoorbeeld Concurrentie of keuzevrijheid, innovatie, goede volksgezondheid, een CO_2-arme economie) en beheersbaarheid op vlakken als privacy en autonomie, en duidelijkheid over de mate waarin datadeling op vrijwillige basis onvoldoende uitkomst biedt.

3. Mensen en bedrijven houden grip op gegevens

Datadeling – vrijwillig of verplicht – dient verantwoord te gebeuren, oftewel op een manier die recht doet aan de rechten en belangen van betrokken partijen op vlakken als privacy en vertrouwelijke bedrijfsinformatie. Verantwoorde datadeling is tevens een randvoorwaarde voor vertrouwen van mensen en bedrijven om deel te nemen aan datadeling die Nederland economisch of maatschappelijk verder brengt. Daarom hecht het kabinet eraan dat betrokkenen zowel bij vrijwillige als verplichte datadeling tussen bedrijven zoveel mogelijk grip houden over wie de data kunnen inzien en gebruiken. Deze grip stelt betrokkenen in staat om voor hun belangen op te

komen. Deze grip is voor een belangrijk deel wettelijk geregeld via bijvoorbeeld de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, bij persoonsgegevens) en intellectuele eigendomsrechten, waarbij het de primaire verantwoordelijkheid is van sectoren om deze toe te passen. Ook kunnen marktpartijen contractuele afspraken over data maken, wat ruimte biedt voor maatwerk in wie welke data kan inzien en gebruiken. Het kabinet ziet goede mogelijkheden om grip op gegevens technisch en organisatorisch goed te regelen, bijvoorbeeld via afsprakenstelsels zoals MedMij in de zorg en JoinData in de landbouw, waarmee mensen en bedrijven heel precies kunnen controleren wie welke data toekomt en onder welke voorwaarden.

Wat betekent deze visie in de praktijk?

De overheid kan er onder bepaalde voorwaarden voor kiezen datadeling te bevorderen als dat voor de Nederlandse samenleving of economie als geheel kansen biedt. Dat doet ze bij voorkeur faciliterend en zo nodig regelgevend (bij voorkeur op Europees niveau). Van groot belang bij datadeling is dat mensen en bedrijven grip op gegevens houden, bijvoorbeeld ter bescherming van hun privacy, autonomie of vertrouwelijke bedrijfsinformatie.

De drie principes hebben al hun weerslag op de huidige beleidspraktijk. Een voorbeeld van een faciliterende rol van de overheid die aansluit bij bovenstaande principes is de rol die de overheid heeft in het afsprakenstelsel iSHARE. Met dit afsprakenstelsel kunnen partijen in de logistieke sector gecontroleerd, simpel en uniform afspraken maken over toegang tot data. Dankzij dit stelsel kunnen en durven partijen data te delen met onbekende partijen, terwijl ze grip houden op de gegevens en de toegang hiertoe. De overheid heeft dit initiatief in de opstartfase financieel en organisatorisch ondersteund.

Een voorbeeld waarbij gegevensdeling voortvloeit uit een wettelijke verplichting is de PSD2 in de financiële sector. Deze EU-richtlijn creëert voor consumenten de mogelijkheid om gebruik te maken van twee nieuwe betaaldiensten, te weten betaalinitiatiediensten en rekeninginformatiediensten. Hiertoe zijn banken als gevolg van de PSD2 verplicht om derde partijen die de nieuwe diensten aanbieden toegang te geven tot betaalrekeningen van hun klanten en daarmee tot rekeninginformatie, als de klant daarvoor toestemming geeft. Het verlenen van toegang tot de betaalrekening en het gebruik van betaalgegevens zijn met veel privacywaarborgen omgeven, zowel uit de AVG als aanvullend uit de PSD2. Derde partijen kunnen hiermee innovatieve betaaldiensten aanbieden, terwijl de consument grip houdt over zijn gegevens.

Wat zijn de volgende stappen?

Het kabinet neemt stappen om de principes voor datadeling tussen bedrijven steeds verder in praktijk te brengen. Deze stappen zijn in drieën uiteen te zetten:

1. De verschillende departementen zullen de visie voor hun economische en maatschappelijke domeinen in praktijk gaan brengen. Ter bevordering van de praktische invulling van de visie zullen beleidsmakers van departementen regelmatig samenkomen in een zogeheten datadeelnetwerk, om ideeën en ervaringen uit te wisselen met betrekking tot datadeling binnen en tussen marktsectoren.
2. Het kabinet neemt op korte termijn een aantal stappen om de visie beter in praktijk te kunnen brengen. Zo laat het kabinet onderzoek verrichten naar de feiten en risico's rond datatoegang voor eigenaren van apparaten in verschillende sectoren, waaronder een specifiek onderzoek voor de auto-industrie. Ook helpt het certificeringsinstrumenten ontwikkelen voor de naleving van FAIR-principes voor data (*findable, accessible, interoperabile, reusable*). Er zullen netwerken van publieke en private stakeholders worden doorontwikkeld om van elkaar te blijven leren.
3. Het kabinet zal zich in Europese en andere internationale beleidstrajecten blijven inzetten voor kansrijke en verantwoorde datadeling.

1. Ambitie

Voor u ligt de Nederlandse kabinetsvisie op datadeling tussen bedrijven.[1] Hiermee geeft het kabinet opvolging aan zijn ambitie geuit in de Nederlandse Digitaliserings-strategie in juni 2018: "Het kabinet wil dat Nederland het land wordt waar data het beste wordt gedeeld binnen en tussen sectoren" (bijlage A).

Onder 'data het beste delen' verstaat het kabinet – in lijn met de tweezijdige digitale ambitie voor Nederland in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie – een combinatie van:

1. **Kansrijk delen**: zoveel mogelijk deling en hergebruik van data die economische of maatschappelijke kansen biedt voor mensen en bedrijven in Nederland;
2. **Verantwoord delen**: datadelen met respect voor de rechten en legitieme belangen van betrokken mensen en bedrijven op vlakken als privacy, autonomie en bedrijfsinformatie.

Het kabinet wil dus dat Nederland voorop loopt met verantwoorde verzilvering van de maatschappelijke en economische kansen van datadeling tussen bedrijven. Het kabinet zet zich hiervoor in binnen Nederland, en in Europa, waar veel van het relevante beleid tot stand komt. De voorliggende visie schetst deze inzet, kader 1 toont wat voor nieuws de visie biedt.

Kader 1. Wat voor nieuws biedt de visie?

- Met de visie expliciteert en structureert het kabinet zijn koers in binnenlandse, Europese en verdere internationale beleidstrajecten over datadeling, en brengt het Nederlandse initiatieven onder de aandacht.
- De visie biedt een integrale blik op data delen tussen bedrijven – met oog voor kansen en risico's van datadeling, voor toegang tot en controle over data, voor een faciliterende en een regelgevende rol van de overheid en voor het Nederlandse en het Europese handelingsniveau – gericht op samenhangend en evenwichtig beleid.
- De visie brengt verschillende sectorale initiatieven tot datadeling tussen bedrijven bijeen, ter illustratie bij de visie en ter inspiratie voor bedrijven en beleidsmakers.
- De visie is een toezegging dat de overheid zich, waar nodig in de verschillende domeinen waarin datadeling kansen biedt voor Nederland, inzet voor (verantwoorde) verzilvering van deze kansen.

Kort na verschijning van deze visie zal ook de Data Agenda Overheid verschijnen. Terwijl de visie gericht is op private data en deling ervan tussen marktpartijen, is de Data Agenda Overheid gericht op publieke data en gebruik en verwerking ervan. In beide gevallen wegen ook de belangen en rechten van burgers/consumenten zwaar, met name als het persoonsgegevens betreft.[2] Ook datadeling tussen overheid en bedrijfsleven is erg belangrijk maar valt als onderwerp buiten het bereik van deze visie (bijlage B).

[1] Bedrijven in de ruime zin van het woord: private partijen actief in een sector, in het stuk ook wel aangeduid als 'marktpartijen'. De grens tussen privaat en publiek kan hierbij diffuus zijn. Ook in publiek-private sectoren zoals de wetenschap en de zorg zijn er veel datadeel-initiatieven en -afspraken.

[2] Merk op dat bedrijven ook heel veel data creëren die niet op personen betrekking hebben. Denk aan gegevens over wanneer welke vracht arriveert in de Rotterdamse haven, aan financiële gegevens over bedrijven of aan anonieme gegevens over verkeersstromen.



2. Motivatie

In dit hoofdstuk zet het kabinet uiteen wat voor kansen en belangen het in datadeling tussen bedrijven ziet. Vervolgens noemt het redenen waarom deze datadeling ondanks kansen voor bijvoorbeeld innovatie en maatschappelijke uitdagingen vaak toch niet van de grond komt; redenen die veelal begrijpelijk en legitiem zijn maar soms een argument kunnen zijn voor de overheid om datadeling actief te bevorderen.

2.1 Kansen van datadeling

Data[3] zijn steeds belangrijker als grondstof voor onze economie en samenleving. Zo leren data autofabrikanten over weggedrag en de noodzaak van onderhoud, data helpen internetbedrijven aan gerichte aanbevelingen en advertenties, overheden gebruiken data voor gerichte dienstverlening en efficiënt toezicht, zorgverleners gebruiken deze om diagnoses op te stellen. Ook zijn data van steeds groter belang voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën op vlakken als kunstmatige intelligentie en het internet der dingen.

Het belang van data voor de economie is groot en wordt steeds groter. De data-economie van de EU zou volgens een studie in opdracht van de Europese Commissie in 2020 739 miljard euro waard kunnen zijn, oftewel 4 procent van het totale bruto binnenlands product, tegenover 2 procent in 2016 (kader 2).[4] Het belang van data voor de economie blijkt indirect ook uit de grote investeringen van Nederlandse bedrijven en overheden in ICT-kapitaal (26 miljard euro op een totaal aan 136 miljard euro aan Nederlandse investeringen in 2015).[5] Al komt de waarde van data misschien wel het sterkst tot uitdrukking in de pijlsnelle groei van datagedreven internetbedrijven zoals Google en Facebook, die ondanks hun korte bestaan al tot de bedrijven met de hoogste beursnoteringen ter wereld behoren.

Onmisbaar bij het realiseren van het potentieel van data voor de economie en samenleving is *datadeling tussen bedrijven*: de beschikbaarstelling van data aan andere bedrijven, al dan niet betaald, al dan niet open voor iedereen. Denk aan vrachtvervoerders die bezettingsgraden delen met partijen geïnteresseerd in laadruimte, aan banken die bij instemming van klanten transactiegegevens met andere financiële bedrijven moeten delen omwille van innovatie, aan boeren die zich aansluiten bij een sectorale datadeelcoöperatie om meer van data te kunnen profiteren of aan burgers die gebaat zijn bij zorginstellingen die gegevens (verantwoord) uitwisselen.

Kader 2. Het Europese handelingsniveau



Veel databeleid wordt op internationaal en met name Europees niveau vastgesteld omdat veel data landsgrenzen overgaan en er kansen gelegen zijn in grensoverschrijdend dataverkeer. De interne Europese markt is daarvoor een belangrijk instrument. In 2014 en 2016 heeft de Europese Commissie (EC) vraagstukken rond de data-economie verkend.[6] Dit betrof onderwerpen zoals een vrij verkeer van data, toegang en deling van data, en portabiliteit en interoperabiliteit van data (zie bijlage C voor toelichtingen hierop). Ook zijn er nog diverse opkomende vraagstukken rond de Europese data-economie.
Denk aan de vraag wat er moet gebeuren als grote bedrijven maatschappelijk nuttige data niet willen delen, de vraag hoe datagebruik en datadeling aan te jagen om het Europese concurrentie- en innovatievermogen te versterken, ook op het vlak van kunstmatige intelligentie als doorbraaktechnologie, en de vraag welke grip op gegevens uit aangekochte apparaten en diensten consumenten en bedrijven toekomt. Het kabinet vindt het belangrijk dat regelgeving met betrekking tot data zoveel mogelijk op Europees niveau wordt vastgesteld om fragmentatie binnen de Europese markt te voorkomen. Het ligt in de lijn der verwachting dat de Europese Commissie die in 2019 aantreedt een vervolg zal geven aan bovenstaande acties. Nederland zal deze beleidsinzet actief in Europa uitdragen om de Europese agenda zoveel mogelijk bij deze visie aan te laten sluiten.

[3] Het woord 'data' of ook wel 'gegevens' heeft geen eenduidige definitie. We verstaan hier onder data informatie in digitale vorm. Ruw dan wel dusdanig bewerkt – opgeschoond, geformatteerd, gecombineerd en/of gestructureerd – dat ze geschikt zijn voor analyse of gebruik. In de praktijk zijn data en algoritmen steeds lastiger uit elkaar te houden, in beide gevallen spreekt men ook wel van 'code'.

[4] Zie https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/building-european-data-economy.

[5] Zie https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2017/26/ike2017-web.pdf.

[6] Zie https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/building-european-data-economy.

Kader 3. Balans in economische belangen



Datadeling is voor het kabinet geen doel op zich; bevordering van innovatie, productiviteit en concurrentie door deling en (her)gebruik van data is dat wel (mits dit verantwoord gebeurt dus met rekenschap van ieders belangen en rechten). Deze ambitie brengt complexe afwegingen mee aangaande de rol van de overheid. Zo kan het uit economisch oogpunt wenselijk lijken dat iedereen toegang tot data heeft en dat partijen niet mogen 'concurreren op data'. Zoveel mogelijk partijen kunnen dan nuttig of innovatief gebruik maken van data die er toch al zijn en niet op kunnen raken. Maar als deze open toegang ten koste gaat van de mogelijkheden voor partijen die data creëren om hiermee inkomsten te vergaren, zullen partijen minder geneigd zijn om nieuwe, kwalitatief hoogwaardige en bruikbare data te creëren. Openheid van data kan dus ten koste gaan van de creatie van waardevolle datasets en de (nieuwe) producten, diensten, processen en maatschappelijke verbeteringen die hiermee tot stand komen. Dit mogelijke 'prijskaartje' van opengestelde data neemt niet weg dat openstelling van data enorm kan bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe en verbeterde producten, diensten en verdienmodellen – wat ook reden is voor het kabinet om datadeling te bevorderen. Wel is het belangrijk om ook de vraag voor ogen te houden wat de juiste balans is tussen behoud van investeringsprikkels voor partijen die data creëren aan de ene kant (dynamische efficiëntie) en bevordering van nuttig en innovatief gebruik hiervan door andere partijen aan de andere kant (statische efficiëntie).

De reden dat datadeling onmisbaar is voor de ontplooiing van de dataeconomie is dat pas dán de meerwaarde van data volledig tot stand komt. Data zijn perfect deelbaar (vanwege de lage kosten van reproductie en verspreiding) en bieden eindeloze mogelijkheden tot hergebruik (omdat data niet opraken[7]). Vaak kunnen meerdere partijen dan ook gelijktijdig innovatief gebruik maken van precies dezelfde data en komt de waarde van data pas echt tot volle wasdom als dat het geval is.[8] Zo kunnen precies dezelfde data over het functioneren van een auto door de autofabrikant worden gebruikt om een nog beter model te ontwikkelen, door onderhoudsbedrijven bij het verbeteren van hun diensten, door verzekeraars voor het achterhalen van de toedracht van een ongeluk en door Rijkswaterstaat voor het bevorderen van de verkeersveiligheid en het plannen van onderhoud.

Nog los van de wettelijke beperkingen die van toepassing kunnen zijn, betekent de goede deelbaarheid van data uiteraard niet dat van bedrijven kan worden verlangd dat ze standaard hun data delen (kader 3). Wel liggen er in (verantwoorde) deling en hergebruik van data enorme kansen voor Nederland en Europa die, zoals ook marktpartijen in veel sectoren aangeven, vooralsnog onderbenut zijn. Nederland zou sterk kunnen profiteren van een Europese interne markt die ook voor data goed functioneert en waarin datadeling tussen bedrijven steeds gebruikelijker wordt én verantwoord gebeurt.

De verschillende soorten kansen die datadeling tussen bedrijven biedt:

▸ *Productiviteit en innovatie*
- Preciezere afstemming van processen door verschillende partijen in een waardeketen. Zoals in de logistieke sector, waar het handig voor wegvervoerders is om te weten wanneer een zeevracht arriveert, of voor een platform om het logistieke proces te coördineren.
- Nieuwe of meer nauwkeurige inzichten door samenvoeging van datasets. Denk aan boeren die beter kunnen inschatten wat koeien gezond houdt op basis van de data van vele boeren tegelijk.
- Waardevol hergebruik van dezelfde data, als ook andere bedrijven hier nuttig en innovatief gebruik van kunnen maken, zoals het gebruik van data van zoekmachines voor wetenschappelijk onderzoek.
- Lagere kosten door organisatie van een efficiëntere en snellere uitwisseling van gegevens. Denk aan elektronisch factureren, dat makkelijker gaat door gebruik te maken van het Simplerinvoicing-afsprakenstelsel.
- Doorontwikkeling van toepassingen van kunstmatige intelligentie als veelbelovende technologie, die zich alleen kunnen ontwikkelen bij grote hoeveelheden beschikbare data.

▸ *Concurrentie*
- Deling van data die voor concurrentie essentieel is, kan bijdragen aan een gelijker speelveld voor partijen die aanvankelijk geen toegang tot deze of vergelijkbare essentiële data hebben.

▸ *Concurrentiepositie en werkgelegenheid*
- Als economische kansen van datadeling op vlakken als productiviteit, innovatie en concurrentie meer worden verzilverd, zal dat ook ten goede komen aan het verdienvermogen, de concurrentiepositie en werkgelegenheid in Nederlandse sectoren en van de Nederlandse economie als geheel.

[7] Strikter gezegd zijn ze 'non-rivaal': het gebruik ervan gaat niet ten koste van verdere mogelijkheden tot gebruik ervan.
[8] Zie ook de Europese Commissie hierover, https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/guidance-private-sector-data-sharing.

▸ *Maatschappelijke uitdagingen*

- Ontsluiting en samenvoeging van data kunnen bijdragen aan inzichten die van pas kom en bij maatschappelijke uitdagingen op vlakken als de gezondheidszorg (het kan levens redden), een CO_2-arm Nederland (het kan de Nederlandse CO_2-uitstoot verminderen) en de openbare ruimte (we kunnen de leefomgeving beter inrichten).

2.2 Redenen dat partijen niet altijd data willen, kunnen of mogen delen

Veel bedrijven herkennen en benutten de kansen van onderlinge datadeling al.[9] Toch biedt deze datadeling tal van economische en maatschappelijke kansen die voorals nog onderbenut zijn.[10] Het kan voor het bedrijfsleven bovendien de vraag zijn hoe het de kansen op een verantwoorde manier invulling geeft, oftewel met borging van belangen en rechten van alle belanghebbenden op vlakken als privacy, bedrijfsgeheimen en intellectueel eigendom (o.a. databankenrecht en auteursrecht). Een goed beeld van de redenen dat kansrijke datadeling niet vanzelf (verantwoord) tot stand komt, biedt aanknopingspunten bij het vormgeven van de rol van de overheid hierbij.

Op basis van raadpleging van stakeholders en eigen analyse onderscheidt het kabinet drie soorten redenen waarom deling van data tussen bedrijven vaak niet (eenvoudig) van de grond komt, ook niet als datadeling goede kansen biedt voor innovatie of maatschappelijke uitdagingen: partijen *willen*, *kunnen* of *mogen* niet altijd data delen (figuur 1).[11]

Figuur 1. Typologie van redenen dat productieve datadeling niet lukt



[9] Zie https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/findings-commission-funded-study-data-sharing-companies-europe. Studies verricht in opdracht van de Europese Commissie onderschrijven deze constatering: vier op de tien bedrijven in de EU delen data en even zoveel bedrijven hergebruiken data van andere bedrijven. Ruim een tiende van de bedrijven verhandelt data, terwijl 2 procent van de bedrijven een open-databeleid voert. Een derde van de ondervraagde bedrijven die nog geen data delen, verwacht dat te gaan doen de komende vijf jaar.

[10] In economisch jargon geldt hierbij 'marktfalen' als verklaringsgrond: het feit dat het partijen in markten in zijn totaliteit niet perse lukt om tot uitkomsten te komen die het beste zouden zijn voor de markt of economie als geheel. Bij bespreking in deze paragraaf van de redenen dat datadeling ondanks de kansen ervan niet altijd vanzelf tot stand komt, is een voetnoot toegevoegd die de onderliggende marktfalens per type reden expliciteert.

[11] Praktisch overlappen de drie soorten redenen. Theoretisch zijn ze in ruwe zin te onderscheiden naar het type onderliggende marktfalen. Bij data niet willen delen gaat het om potentiële marktmacht, bij niet kunnen delen om mogelijke informatie- en coördinatieproblemen en bij niet mogen delen gaat het onder meer over externe effecten (effecten op anderen waarmee partijen niet perse rekening mee houden).

Niet willen delen
Partijen willen geen data delen als ze verwachten dat het hun concurrentiepositie schaadt. Zo kan het zijn dat aanbieders of platformen verwachten economische macht te ontlenen aan data in de markt waarin ze actief zijn.[12] Ook is het mogelijk dat ze geen data beschikbaar stellen omdat ze denken ooit voordeel te kunnen hebben van exclusieve toegang tot data, bijvoorbeeld vanwege vooralsnog onvoorziene gebruiksmogelijkheden. Geregeld – bijvoorbeeld in de zorg, de landbouw, het onderwijs en de auto-industrie – delen leveranciers van apparaten niet of nauwelijks de hiermee geproduceerde data met afnemers, waardoor de afnemers afhankelijker kunnen worden van de leverancier (*data lock-in*).[13] En soms ziet een partij uit vrees voor een afhankelijkheidsrelatie maar helemaal van datadeling af (*data hold-up*).

Niet kunnen (of durven of weten te) delen
Soms willen partijen onderling wel data delen en zouden de economische of maatschappelijke baten ervan misschien ook wel de kosten overstijgen, maar lukt het ze niet datadeling te organiseren. Zo weten geïnteresseerde partijen elkaar soms simpelweg niet te vinden, waardoor niet duidelijk is wie met wie data kan uitwisselen, zeker als er geen relevante marktplaats is. Ook kan vertrouwen een rol spelen[14]: partijen die op zich bereid zijn tot investering van tijd en geld in collectieve datadeel-initiatieven maar hierbij terughoudend zijn uit onzekerheid over de investering en commitment van andere partijen, of over wat er dan met data zal gebeuren. Daarnaast kunnen er bijvoorbeeld coördinatieproblemen ontstaan door ontbrekende of niet op elkaar aansluitende technische standaarden voor uitwisseling en beveiliging van data. Verder kan het – zeker bij ontbrekende juridische kennis bij betrokken partijen – moeilijk en duur zijn voor partijen om passende afspraken over toegang en gebruik van data vast te leggen in contracten, bijvoorbeeld omdat relevante wet- en regelgeving als complex kan worden ervaren (kader 4), data moeilijk te waarderen zijn, of de kwaliteit of betekenis van data moeilijk te verifiëren is.[15] Tot slot kan het partijen ontbreken aan bewustzijn van de kansen van data delen of aan de vaardigheden om een infrastructuur op te zetten voor veilige, simpele en vertrouwde uitwisseling van data.

Casus 1. Een internationaal dataknooppunt in Amsterdam
Het Amsterdam Economic Board – met vertegenwoordigers van kennisinstellingen, marktpartijen en overheden in de metropoolregio Amsterdam – heeft het initiatief genomen tot de opzet van de Amsterdam Data Exchange (AMDEX). Het AMDEX-initiatief ambieert een brede, transparante, internationale datamarktplaats voor allerlei soorten data op te zetten. Met AMDEX verwacht de Amsterdam Economic Board met hulp van heldere regels die zijn ingebouwd in software en internetfunctionaliteiten tegemoet te komen aan de behoefte van partijen aan een betrouwbare infrastructuur, voor verhandeling en uitwisseling van data, binnen en tussen sectoren.

Kader 4. Onzekerheid bij marktpartijen over wet- en regelgeving
Onzekerheid bij marktpartijen over wat er wettelijk wel en niet mag, kan een reden zijn om van productieve datadeling af te zien. Marktpartijen kunnen zich bijvoorbeeld stukbijten op vragen als[16]: wie is er 'eigenaar' van data, of preciezer gezegd, wie heeft welke rechten met betrekking tot de data?[17] Hoe te organiseren dat rechthebbenden kunnen bijhouden welk gebruik derden van data maken en of contracten worden nageleefd? Wat voor contracten te ontwerpen bij uitwisseling van data tussen landen of regio's met verschillende wettelijke regimes? Is deze samenwerking aan datadeling geen vorm van collusie die is verboden door het mededingingsrecht en hoe dat te bewijzen?

[12] Bijvoorbeeld voor markten die enkel toegankelijk zijn via internet wordt ook wel de vraag gesteld of er sprake is van zogenoemde datamonopolies, oftewel bedrijven die een dominante positie in een markt hebben als gevolg van exclusieve datatoegang. Zie verder kader 7, over datadeling en het mededingingsrecht.
[13] Een situatie van vendor lock-in is wezenlijk anders dan een situatie van marktmacht in algemene zin. Het laatste heeft betrekking op *horizontale* concurrentieverhoudingen tussen marktpartijen, terwijl vendor lock-in primair gaat om de *verticale* verhouding tussen een aanbieder en afnemer, waarbij een partij afhankelijk kan raken van een andere bepaalde partij vanwege een eerder aangegane relatie, bijvoorbeeld omdat in die relatie relevante data zijn gecreëerd.
[14] Zie ook https://www.smartindustry.nl/data-delen.
[15] Voornoemde vier redenen dat partijen niet altijd in staat zijn gewenste datadeling te organiseren zijn achtereenvolgens te duiden als een ontbrekende markt, een hold-up probleem, verschillende standaarden en transactiekosten.
[16] Deze onzekerheid is in feite een mengvorm van niet mogen delen en niet kunnen delen: het lukt partijen mogelijk niet om productieve, verantwoorde datadeling te realiseren omdat ze onzeker zijn over wat wel en niet mag.
[17] Merk op dat zoals onder het kopje 'Niet mogen delen' nader is geschetst, juridisch gezien niemand eigenaar kan zijn van data. Dit neemt echter niet weg dat partijen wel vragen over eigenaarschap hebben en dat eigenaarschap ruimer opgevat wel degelijk aan de orde is, namelijk in de zin van rechten die van toepassing zijn en exclusiviteit met betrekking tot data kunnen vergroten.

Niet mogen delen

Naar huidig recht staat het partijen binnen de kaders van de wet vrij om afspraken te maken over het delen van data en de voorwaarden waaronder dit gebeurt. Indien de datadelende partij voorwaarden stelt, is het aan de ontvangende partij om te bepalen of hij daarmee in kan stemmen en tot het sluiten van de overeenkomst over gaat.

Goederenrechtelijk gezien bestaat eigendom van data niet omdat data geen stoffelijk object zijn. Niettemin zijn er verschillende wettelijke kaders die op grond van publieke belangen beperkingen opleggen aan datadeling, omdat datadeling ook onwenselijk kan zijn. Denk aan deling van persoonsgegevens zonder wettelijke grondslag zoals instemming van de betreffende persoon of aan de uitwisseling van gegevens om illegale prijsafspraken te kunnen maken.[18] Een belangrijk wettelijk kader is de AVG. De AVG beoogt twee belangen te waarborgen: de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun gegevens en het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de Europese Unie ('EU'). De AVG legt plichten op aan de verwerkingsverantwoordelijke en kent rechten toe aan de betrokkene (kader 5). Een ander relevant wettelijk kader is de Mededingingswet. Deze wet verbiedt partijen concurrentiegevoelige data te delen om concurrentie (op bijvoorbeeld prijs) te beperken. Verder kunnen intellectueel-eigendomsrechten indirect van toepassing zijn op data en deling hiervan. Denk bijvoorbeeld aan het databankenrecht, dat onder bepaalde voorwaarden de structuur en indeling van data beschermt.

Mogelijk zijn er wettelijke regelingen die datadeling onnodig beperken. Het kabinet bekijkt momenteel of dit het geval is rond data uit slimme meters. Netbeheerders schatten vanwege geheimhoudingsplichten en de AVG momenteel in deze data niet te mogen delen met andere marktpartijen zoals energieleveranciers en prijsvergelijkers die er voor de consument en samenleving nuttig gebruik van kunnen maken. Mogelijk dat soms meer ruimte in (de interpretatie van) regels gepast is om de kansen van datadeling te bevorderen, zonder betrokkenen te schaden, bijvoorbeeld op het vlak van privacy en gegevensbescherming.

Overigens is ruimte in regels ook een thema bij datadeling met overheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor tijdelijke woningverhuur via onder meer Airbnb en Booking.com. Hierbij gelden in sommige gemeenten zoals Amsterdam regels met betrekking tot bijvoorbeeld brandveiligheid en het maximum aantal verhuurdagen. Een gemeente kan deze regels echter pas effectief handhaven als ze informatie heeft over wie er wat en wanneer verhuurt. Daarom onderzoeken de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties momenteel de mogelijkheden om bedrijven die tijdelijke woningverhuur faciliteren te verplichten tot deling van data over wie er wat en wanneer verhuurt.

Kader 5. Datadeling en de AVG

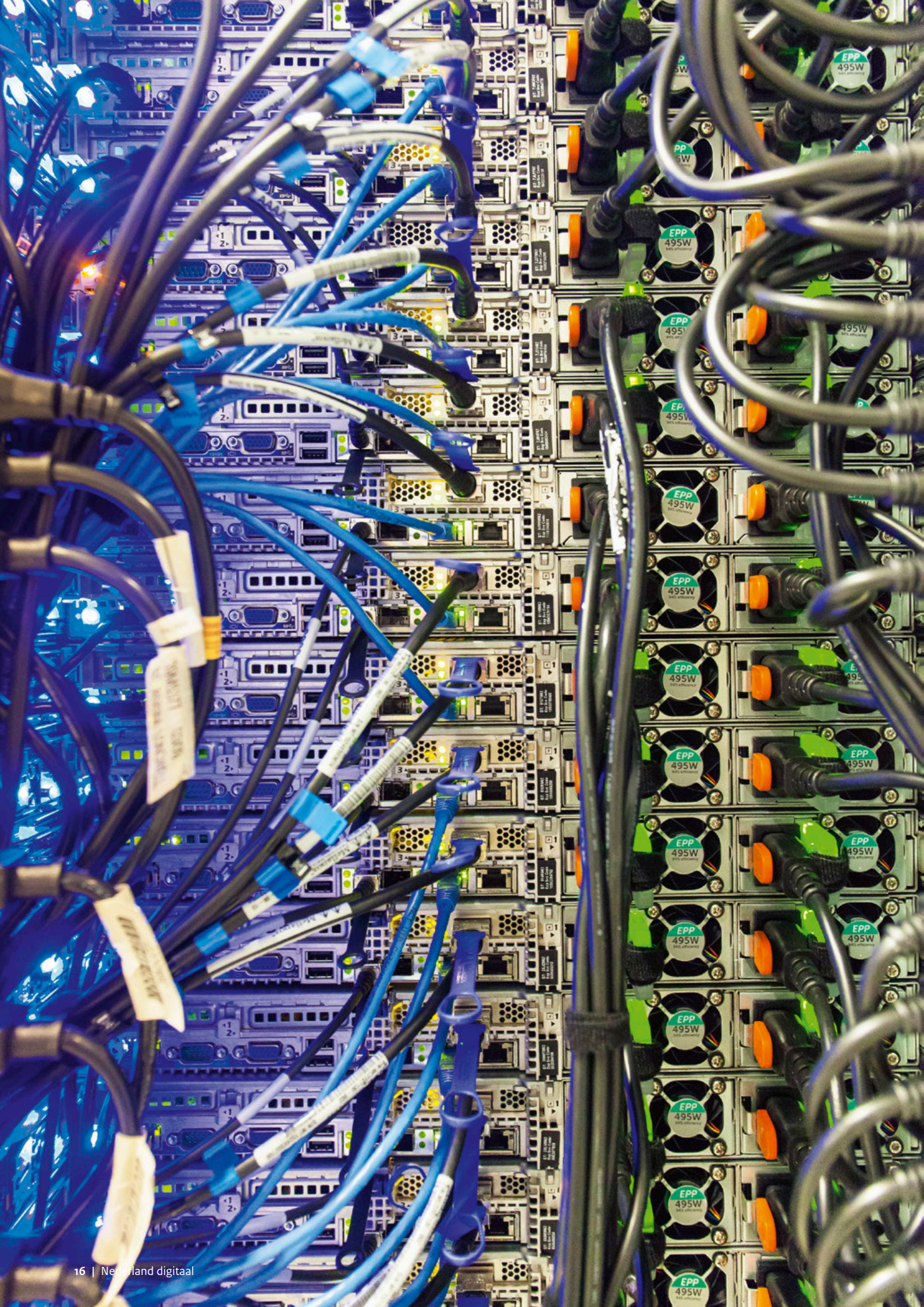
Sinds 25 mei 2018 is de AVG rechtstreeks van toepassing in alle lidstaten van de Europese Unie. De AVG is in Nederland de opvolger van de Wet bescherming persoonsgegevens. De verwerking van persoonsgegevens moet altijd worden gebaseerd op een grondslag in de AVG. Deze kan behalve toestemming ook zijn: vitale belangen, een wettelijke plicht, uitvoering van een overeenkomst, algemeen belang en gerechtvaardigd belang. Altijd geldt de eis van doelbinding: persoonsgegevens moeten worden verkregen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen niet onverenigbaar met die doeleinden worden verwerkt. Ook gelden er regels voor doorgifte naar een land buiten de EU. De AVG kent de betrokkene rechten toe als het recht op informatie over de verwerkingen, het recht op inzage in zijn gegevens, het recht op correctie, het recht op verwijdering van de gegevens en het recht op overdracht van zijn gegevens (dataportabiliteit). De AVG heeft ook betrekking op de beveiliging van persoonsgegevens.[19] De AVG is van toepassing op de persoonsgegevens van Europese burgers waar ook ter wereld.

Casus 2. Voldoende ruimte in regels bij slimme meters?

Op dit moment hebben regionale netbeheerders exclusieve toegang tot data uit slimme meters. Door rechten en plichten in de AVG, Elektriciteitswet en Gaswet ervaren zij ook geen ruimte in regels om de data te delen met bijvoorbeeld energieleveranciers en app-ontwikkelaars en wetenschappers die er nuttig en innovatief gebruik van kunnen maken. De overheid staat voor de vraag hoe de kansen van datatoegang voor innovatie te bevorderen, met behoud van grip op gegevens voor energiegebruikers.

[18] Soms kan datadeling onvoorziene schade veroorzaken. Denk aan het gebruik van persoonsgegevens over miljoenen Facebook-gebruikers door Cambridge Analytics voor politieke doeleinden van Donald Trump.

[19] Zie verder de Handleiding die in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid is opgesteld: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/22/handleiding-algemene-verordening-gegevensbescherming.


EPP
495W

3. Principes

Het kabinet hanteert drie hoofdprincipes voor de richting waarlangs het zich in Nederland en daarbuiten de komende jaren inzet om kansrijke en verantwoorde datadeling tussen bedrijven te stimuleren, en hiermee internationaal voorop te lopen. De rol van de overheid ten aanzien van datadeling is bij voorkeur faciliterend en zo nodig regelgevend. Van groot belang hierbij is dat mensen en bedrijven grip op gegevens die zij genereren of die hen aangaan behouden.

Het kabinet heeft verschillende overwegingen en dilemma's voor ogen gehad bij de totstandkoming van zijn principes voor datadeling tussen bedrijven. Hoezeer moet de overheid bijvoorbeeld ingrijpen op de snelle ontwikkelingen rond datadeling die sectoren zelf al doormaken? Wanneer dient datadeling tussen bedrijven verplicht te zijn? Hoe is grip voor betrokkenen te organiseren over wie toegang tot data heeft? Hoe kan het zo goed mogelijk rekening houden met alle belangen en belanghebbenden binnen onze economie en samenleving? Wat is de juiste balans tussen openheid van data en behoud van investeringsprikkels (kader 2)? Bij de gepresenteerde principes heeft het kabinet deze vragen en overwegingen en de hierbij gemaakte keuzes tot uiting willen brengen.

De leidende principes voor datadeling tussen bedrijven:
- Datadeling komt bij voorkeur vrijwillig tot stand;
- Datadeling komt zo nodig verplicht tot stand;
- Mensen en bedrijven houden grip op gegevens.

3.1 Principe 1: Datadeling komt bij voorkeur vrijwillig tot stand

Het kabinet moedigt marktpartijen en sectoren aan om uit eigen beweging structuren op te zetten om onderling data te kunnen delen. Vrijwilligheid en eigen initiatief zijn hierbij van groot belang: ze laten ruimte aan de kansen die marktpartijen zelf in datadeling zien (en dus ook om te constateren of ze die kansen er daadwerkelijk in zien), aan hun ondernemerskwaliteiten om nieuwe initiatieven van de grond te krijgen, aan hun vermogen in te schatten welke (contractuele) afspraken over data hen het beste schikken en aan de belangen van data-houdende bedrijven en hun prikkels tot investering.

De voordelen van vrijwilligheid en eigen initiatief zijn des te sterker in het licht van de groeiende rol van data in de economie en samenleving. Het ecosysteem rond data is zeer sterk in beweging, waarbij marktpartijen nog volop bezig zijn kansen en knelpunten te herkennen, te benutten en te repareren. Zo dienen zich inmiddels ook tal van technische mogelijkheden en gebruiken aan om datadeling of datatoegang veilig, effectief en verantwoord te organiseren. Dit is bijvoorbeeld het geval via afsprakenstelsels, via gemeenschappelijke technische principes zoals FAIR (data moeten *findable*, *accessible*, *interoperable* en *re-usable* zijn) en via de technische mogelijkheid gebruik van data te maken zonder deze in te zien, zoals bij het project Personal Health Train waarbij wetenschappers hun algoritmen kunnen toepassen op data in ziekenhuizen zonder deze data te verwerven. Deze constatering neemt geenszins weg dat partijen zich binnen wettelijke kaders moeten bewegen op vlakken als gegevensbescherming of auteursrechten, maar is wel een extra reden voor het kabinet om eerst en vooral vrijwillige datadeling te stimuleren.

Casus 3. FAIR-ificatie van data

Go FAIR is een open, bottom-up initiatief dat netwerken met partijen uit de wetenschap, het bedrijfsleven en de publieke sector stimuleert en ondersteunt om de zogeheten FAIR-principes in de praktijk te brengen. FAIR staat voor *findable*, *accesible*, *interoperable* en *re-usable* – vier factoren die bijdragen aan efficiënte en simpele datadeling. GO FAIR helpt netwerken bij het creëren van hulpmiddelen en diensten waarmee (onderzoeks)gegevens kunnen voldoen aan de FAIR-principes. Het GO FAIR-initiatief komt voort uit het Europese streven om wetenschappelijke data voor iedereen toegankelijk te maken via de European Open Science Cloud. Go FAIR opereert dan ook internationaal, met Nederland, Duitsland en Frankrijk voorop, en met Leiden als hoofdvestiging. In Nederland hebben primair het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een faciliterende rol gespeeld bij de totstandkoming van GO FAIR, waarbij hoofdzakelijk het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de financiering verzorgde.

Een brede faciliterende rol voor de overheid

Het kabinet treedt bij vrijwillige datadeling tussen bedrijven in de eerste plaats generiek faciliterend op. Een eerste manier waarop het kabinet vrijwillige datadeling stimuleert is via borging van generieke randvoorwaarden voor onze digitale economie en samenleving, zoals geformuleerd in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie *Nederland Digitaal*.[20] Van belang is en blijft bijvoorbeeld de beschikbaarheid van ICT-specialisten en een gunstig ondernemers- en vestigingsklimaat voor ICT-bedrijven. Ook kan datadeling bijvoorbeeld alleen zinvol tot stand komen bij snelle en veilige digitale infrastructuur. Bedrijven zijn verantwoordelijk voor hun eigen infrastructuur en de digitale infrastructuur in Nederland is in belangrijke mate ook privaat georganiseerd en gefinancierd. Maar de overheid heeft een systeemverantwoordelijkheid voor veilige, snelle en betrouwbare digitale infrastructuur (kader 6).
Deze randvoorwaarden komen nadrukkelijk aan bod in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie en blijven hier daarom verder buiten beschouwing.

Kader 6. Betrouwbare, snelle en veilige digitale infrastructuur

Het is van belang dat de digitale infrastructuur, die het mogelijk maakt om data te delen, betrouwbaar en veilig is. Dat betekent dat fouten in processen er niet voor kunnen zorgen dat informatie niet goed over komt en dat informatie over het netwerk niet oneigenlijk beïnvloed kan worden door kwaadwillenden. Om een betrouwbare en veilige digitale infrastructuur te borgen heeft het kabinet diverse acties
in gang gezet. Er is bijvoorbeeld een Nederlandse Cybersecurity Agenda om cyberrisico's te mitigeren en een Roadmap digitaal veilige Hard- en Software om te zorgen dat apparaten voldoende robuust zijn. Tot slot kennen verschillende telecombedrijven de wettelijke plicht om zorg te dragen voor de betrouwbaarheid van hun dienstverlening. Een dergelijke zorgplicht geldt ook voor andere essentiële en vitale partijen zoals bijvoorbeeld de energienetbeheerders. Uiteraard moet digitale infrastructuur ook snel zijn, waarbij het kabinet zich bijvoorbeeld richt op de uitrol van breedband en 5G.

Een faciliterend zetje voor datadeling met bedrijven

In de tweede plaats kan en zal het kabinet er voor kunnen kiezen om afzonderlijke datadeel-initiatieven van het bedrijfsleven gericht te ondersteunen. Deze steun kan financieel[21] en organisatorisch van aard zijn. Of ondersteuning plaatsvindt zal onder meer van de volgende factoren afhangen:

a. De fase waarin het initiatief zich bevindt: hoe vroeger in het proces (de opstart- of opschaalfase) des te groter de uitdaging voor marktpartijen kan zijn datadeling collectief te organiseren en des te groter het effect van de overheidsondersteuning kan zijn.
b. Dat het initiatief publieke belangen dient zoals productiviteit en innovatie van de sector als geheel, anders dan enkel het particuliere belang van een of enkele bedrijven.
c. Dat de rechten van betrokken ondernemers en consumenten zorgvuldig beschermd zijn; en dat het initiatief niet in strijd is met het recht op vlakken als mededinging, gegevensbescherming en staatssteun.
d. Dat er heldere en effectieve ontwerpprincipes zijn voor datadeling. Denk aan de FAIR-principes voor data die in de wetenschap maar ook daarbuiten toenemend gebruik zijn.[22]
e. Dat bij voorbaat rekening gehouden wordt met het relevante schaalniveau, en dat indien relevant bijvoorbeeld geanticipeerd wordt op mogelijke opschaling naar Europees niveau en er rekening wordt gehouden met bestaande Europese of internationale initiatieven.

Casus 4. Efficiënter data delen in de logistiek

Partijen in de logistieke sector delen veel actuele informatie over locatie, lading of reis voor optimalisering van hun activiteiten en processen. iSHARE is een afsprakenstelsel waarmee partijen gecontroleerd, simpel en uniform afspraken kunnen maken over toegang tot data. Met elkaar creëren partijen een netwerk van vertrouwen zodat partijen data kunnen en durven delen met tot dusver onbekende partijen, terwijl ze grip houden op de gegevens en de toegang tot deze gegevens.

[20] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/01/nederlandse-digitaliseringsstrategie.
[21] Binnen de begroting van het betrokken departement.
[22] Zie https://www.go-fair.org/fair-principles.

Casus 5. Fietsersvoordelen van datadeling

Ring-Ring® is een dienst die het gebruik van de fiets stimuleert door aan fietskilometers directe voordelen te koppelen. En wel vanuit vier partijen: ondernemers, werkgevers, steden en (zorg) verzekeraars. Gegevens over fietsroutes worden gevolgd via GPS met een Android/iPhone app en opgeslagen in een database. Op basis van die data zijn en worden diverse diensten ontwikkeld. De dienstverlening wordt geregeld vanuit een sociale onderneming en de data zijn ondergebracht in een aparte stichting. Maatregelen zoals het afkappen van begin- en eindpunt van een route dienen om de privacy van deelnemende fietsers te beschermen.

Casus 6. Data creëren en delen in de maakindustrie

In de maakindustrie worden processen steeds meer datagedreven, maar kleine bedrijven en zelfstandigen beschikken niet altijd over de benodigde kennis, kunde en data. Het Data Value Center Smart Industry in oprichting beoogt hierin te voorzien. Het Data Value Center is een privaat-publiek samenwerkingsverband waarin de kennis en expertise van kennis- en onderwijsinstellingen (zoals SURF, TNO, Fontys en Avans), overheden (zoals het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de provincie Noord-Brabant) en bedrijven (zoals leden van FME en Brainport Industries) samenkomen. Het zal ondernemers in de maakindustrie voorlichting, training, experimenteerruimte en een veilige plek voor uitwisseling en bewerking van data bieden.

3.2 Principe 2: Datadeling komt zo nodig verplicht tot stand

Over het algemeen is het kabinet terughoudend met oplegging van wettelijke verplichtingen tot datadeling tussen bedrijven. Deze terughoudendheid volgt uit de kabinetsvoorkeur voor datadeling op vrijwillige basis, en op de voordelen van dien zoals aansluiting van initiatieven op kansen die marktpartijen zelf herkennen en op het belang om investeringen in dataproductie niet onnodig te verstoren. Datadeling is bovendien geen doel op zich maar moet economische of maatschappelijke kansen dienen, en moet verantwoord gebeuren. Tot slot acht het kabinet oplegging van verplichtingen pas aan de orde bij een duidelijk publiek belang zoals innovatie en concurrentie, maar ook bijvoorbeeld publieke belangen als een goede volksgezondheid en een CO_2-arme economie.

Bestaande datadeelplichten

Op een aantal terreinen bestaan echter wel wettelijke verplichtingen tot datadeling tussen bedrijven. Zo bevat de AVG een recht op overdraagbaarheid van persoonsgegevens (art. 20). Dit komt effectief neer op een plicht voor bedrijven tot deling van persoonsgegevens, met de betreffende personen of bij instemming van deze personen met derden. Mogelijk kan het mededingingsrecht partijen ook omwille van concurrentie verplichten data te delen, in gevolge van de doctrine voor essentiële faciliteiten. Deze doctrine kan partijen verplichten faciliteiten met concurrenten te delen, als deze essentieel zijn voor het concurrentieproces en niet anderszins verkrijgbaar (kader 7).

Ook zijn er sectorspecifieke datadeelplichten. Denk aan de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (WIBON) op grond waarvan partijen verplicht zijn data te delen ter preventie van graafschade. En in de financiële sector zijn banken verplicht – bij toestemming van de consument – om aanbieders van betaalinitiatiediensten en rekeninginformatiediensten toegang te verlenen tot de betaalrekening van bankklanten en daarmee tot betaalgegevens, als gevolg van de PSD2. Een ander voorbeeld is de verplichting voor autofabrikanten om een obd-poort in een auto aan te brengen, waarmee onafhankelijke marktdeelnemers zoals reparateurs toegang kunnen krijgen tot voertuigdata over reparatie- en onderhoudsinformatie, zodat de onafhankelijke markt voor de reparatie en het onderhoud van voertuigen in haar totaliteit met erkende dealers kan concurreren (EOBD, Richtlijn 98/69/EG).

Casus 7. Toegang tot data en interfaces van voertuigen op de weg

Voertuigen op de weg brengen met hulp van sensoren en software steeds meer data voort, zowel over de onderdelen als het gebruik ervan. Voertuigfabrikanten en hun contractspartners gebruiken de data voor verbetering van hun producten en diensten. Andere partijen wensen met het oog op hun dienstverlening ook graag toegang tot deze data. Denk hierbij aan merkonafhankelijke onderhoudsbedrijven, wegenwachtdiensten, verzekeraars of autoriteiten voor toezicht en handhaving (bijv. voor emissies). Deze partijen vragen zowel op Europees als nationaal niveau om verruiming van de nu nog beperkte regelgeving voor toegang tot data en interfaces van voertuigen, ten gunste van versnelde innovatie en eerlijke concurrentie.

Kader 7. Datadeling en het mededingingsrecht

Vraagstukken over datadeling hebben raakvlakken met mededingingsvraagstukken. Zo is er, met name voor grote bedrijven actief op internet, discussie over de vraag of exclusieve toegang tot specifieke data tot een economische machtspositie kan leiden en dus tot zogenoemde datamonopolies. Het kabinet heeft naar deze vraag in 2017 ook onderzoek laten verrichten.[23] Het antwoord hierop verschilt van geval tot geval sterk, en hangt af van de mate waarin partijen ook zonder toegang tot die data een significant marktaandeel kunnen verkrijgen. Maar in algemene zin geldt dat data een sterkere toetredingsdrempel vormen naarmate deze moeilijker via andere kanalen dan één bepaald toegangspunt te verkrijgen zijn en moeilijk zelf zijn te fabriceren. Ook geraken bedrijven soms mogelijk op achterstand door een zelfversterkend effect: hoe meer waardevolle data een bedrijf verzamelt, hoe hoger de kwaliteit van de dienst of het product, hoe meer gebruikers het aan kan trekken en dus hoe meer data het bedrijf weer weet te verzamelen, en zo voort.

In het verlengde van de suggestie dat data een toetredingsbarrière kunnen vormen, is er de vraag of er op mededingingsgronden een plicht kan en moet zijn om concurrenten toegang tot bepaalde data te verlenen. Omdat data niet in alle gevallen concurrentieproblemen veroorzaken, moet van geval tot geval bepaald worden of er sprake is van concurrentieproblemen veroorzaakt door ongelijke toegang tot data. Het moet daarbij enkel gaan om data die onmisbaar is om te kunnen concurreren en die redelijkerwijs niet anders dan via de dominante partij is te verkrijgen. Een logisch aangrijpingspunt hiervoor is de essentiële-faciliteitsdoctrine. Die stelt kort samengevat dat een bedrijf met een machtspositie schuldig is aan misbruik wanneer het weigert om concurrenten tegen eerlijke voorwaarden toegang te verlenen tot een faciliteit of input die onmisbaar is om te kunnen concurreren. Mogelijk moet de interpretatie van deze doctrine op een aantal punten worden aangepast voordat deze toepasbaar is op data.[24]

Een ander aangrijpingspunt voor de mededingingstoezichthouder om te beslissen over datadeling betreft het toezicht op fusies en overnames. Marktpartijen kunnen snelgroeiende datarijke bedrijven overnemen. Deze snelgroeiende bedrijven delen zodoende effectief data met de overnemende partij, die hiermee een sterkere machtspositie kan verkrijgen. Dit risico vergt extra aandacht in situaties waarin technologiebedrijven op basis van hun rijke data eerder dan andere marktpartijen kunnen aan zien komen welke nieuwe bedrijven potentiële concurrenten zouden kunnen worden.

Datadeling is niet toegestaan wanneer het gebruikt wordt als methode om concurrentiebeperkende afspraken te maken. Er is dan sprake van collusie, wat op grond van de Mededingingswet verboden is ongeacht de wijze waarop deze tot stand komt. Een neveneffect van dit verbod kan zijn dat bedrijven niet tot datadeling overgaan uit vrees zich onbedoeld schuldig te maken aan collusie.

Casus 8. Data delen voor veilig graven

Ter beperking van overlast voor de omgeving en ter voorkoming van graafschade is coördinatie van graafactiviteiten gewenst. Hierbij speelt informatie-uitwisseling over de ligging van kabels en leidingen een belangrijke rol. Op grond van de Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken (WIBON) is dergelijke informatie-uitwisseling verplicht bij voorgenomen graafwerkzaamheden en bij een verzoek om al bestaande infrastructuur te kunnen gebruiken voor de aanleg van openbare elektronische communicatienetwerken.

[23] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/13/big-data-and-competition.
[24] Zie Graef, I. (2016). Data as essential facility: competition and innovation on online platforms, https://lib.ugent.be/en/catalog/rug01:002276080.

Verplichten tot datadeling tussen bedrijven
Het kabinet sluit verdere wettelijke verplichtingen tot onderling delen of toegankelijk maken van data tussen bedrijven niet uit. De wenselijkheid van een eventuele verplichting dient dan wel pas vastgesteld te worden na consultatie van belanghebbenden en grondige analyse van de situatie waarop de plicht betrekking zou hebben. Inhoudelijk neemt het kabinet bij de overweging van nieuwe verplichtingen voor datadeling tussen bedrijven tenminste de volgende factoren in ogenschouw:

a. De datadeling dient bij te dragen aan een publiek belang zoals concurrentie, keuzevrijheid, innovatie, goede gezondheid of vloeiend verkeer;[25,26]
b. De betreffende data zijn niet eenvoudig te (re)produceren of verzamelen door andere partijen dan de partij(en) ten aanzien waarvan een datadeelplicht wordt overwogen;
c. Het lukt niet of onvoldoende om op vrijwillige basis gepaste afspraken te maken over toegang tot de data, bijvoorbeeld vanwege onderhandelingsmacht van de partijen met data;
d. Verplichtingen tot datadeling zouden de prikkels voor investeringen in data niet substantieel verlagen, en dus geen significante schade meebrengen voor innovatie en productiviteit;
e. De gevolgen op het vlak van publieke belangen zoals in ieder geval gegevensbescherming en cybersecurity, en van uitvoeringskosten en intellectuele eigendomsrechten zijn in beeld en zorgvuldig afgewogen. Bij eventuele deling van persoonsgegevens dient in veel gevallen instemming van de betreffende persoon gevraagd te worden.

3.3 Principe 3: Mensen en bedrijven houden grip op gegevens

Aanvullend op de eerst twee principes, die vooral zijn gericht op bevordering van datadeling en datatoegang, hecht het kabinet aan het uitgangspunt dat betrokkenen een zekere mate en vorm[27] van grip of controle hebben over wie de betreffende data kunnen inzien en gebruiken.[28] Reden één: het kabinet acht het noodzakelijk dat datadeling verantwoord gebeurt: de rechten, afspraken en (legitieme) belangen van alle betrokkenen dienen te worden gerespecteerd, bijvoorbeeld door wat betreft persoonsgegevens binnen het kader van de AVG te opereren. Reden twee: grip van mensen en bedrijven op gegevens is een belangrijke randvoorwaarde voor hun vertrouwen in datadeling als kansrijk fenomeen.[29] Het kabinet acht grip op gegevens dan ook een belangrijke pijler onder zijn ambitie om kansrijke en verantwoorde datadeling te bevorderen.

Voor grip op gegevens zijn wettelijke regels en onderlinge afspraken belangrijk. De regels betreffen bijvoorbeeld de AVG voor persoonsgegevens en intellectuele eigendomsrechten voor gegevens in ruimere zin. Onderlinge afspraken kunnen zeer belangrijk zijn voor bedrijven om maatwerk te organiseren in wie welke (vertrouwelijke of concurrentiegevoelige) data kan inzien en onder welke voorwaarden. Aanvullend is het even zo belangrijk dat de gestelde regels en afspraken worden gerespecteerd. Hierbij kan toezicht op naleving van wettelijke regels een rol spelen, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens bijvoorbeeld toeziet op naleving van de AVG in geval van persoonsgegevens. Maar ook kunnen marktpartijen en sectoren – al dan niet met ondersteuning van de overheid – zelf voorzieningen treffen in de sfeer van organisatie en techniek (kader 8).

[25] Ook de Europese Commissie heeft in een Mededeling aangegeven dat datadeelplichten omwille van publieke belangen wenselijk kunnen zijn. Zie https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/guidance-private-sector-data-sharing. De variëteit aan denkbare publieke belangen is groot. Denk aan bescherming van persoonsgegevens, bescherming van consumenten, productie van beleidsinformatie (zoals statistieken), uitvoering van wettelijke taken op vlakken als toezicht en opsporing, terugdringing administratieve lasten, verbetering volksgezondheid, een CO_2-armere energiehuishouding, etc.

[26] Merk op dat innovatie en concurrentie niet enkel economische belangen zijn, maar opstappen zijn naar verzilvering van maatschappelijke kansen. Zo kan innovatie in de gezondheidszorg levens redden, in de logistieke sector werk opleveren, in het onderwijs leerlingen zich op persoonlijk toegesneden manieren helpen ontwikkelen en in de energiesector de energiehuishouding helpen verduurzamen. En als maatschappelijk nuttige innovatie stokt door een gebrek aan concurrentie, kan overheidsingrijpen ter bevordering van die concurrentie eveneens bijdragen aan maatschappelijke kansen.

[27] Deze nuancering beoogt niet te suggereren dat partijen geen grote mate of harde vorm van grip op gegevens kunnen hebben, bijvoorbeeld via gegevensbescherming zoals geregeld in de AVG. Het dient vooral uitdrukking te geven aan het feit dat de mate en vorm van grip van situatie tot situatie kan verschillen; naar gelang het type data, het type gebruik, het type partijen, de gemaakte contractuele afspraken en de getroffen technische en organisatorische voorzieningen.

[28] Merk op dat toegang en grip/controle onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Wie grip op gegevens heeft kan bepalen wie toegang ertoe heeft, terwijl omgekeerd toegang tot gegevens soms ten koste kan gaan van de grip erop. Deze logica is terug te zien in de gedachte achter veel sectorale initiatieven tot datadeling en achter afsprakenstelsels, waarmee partijen toegang tot data kunnen verschaffen met behoud van controle/grip. Dezelfde logica maakt duidelijk waarom principes 1 en 2 (die primair over datatoegang gaan) en principe 3 (die primair over datagrip gaan) bij elkaar horen en niet los van elkaar gezien kunnen worden.

[29] Zie ook het rapport van de High Level Expert Group Big Data en Privacy uit 2016 waartoe in 2014 het toenmalig kabinet opdracht had gegeven: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/10/04/licht-op-de-digitale-schaduw-verantwoord-innoveren-met-big-data.

Kader 8. Voorzieningen in de sfeer van organisatie en techniek



Het kabinet ziet diverse mogelijkheden tot ontwikkeling van technische en organisatorische voorzieningen om grip op gegevens te faciliteren:

- Zo ziet het kansen in afsprakenstelsels zoals iShare (logistiek) en JoinData (landbouw), waarin betrokken partijen expliciet kunnen vastleggen wie welke toegang tot welke data toekomt, onder welke voorwaarden en voor welk gebruik.
- Ook kansrijk is organisatie van datadeling via een aparte rechtsvorm zoals een stichting of coöperatie. Deze kan bijvoorbeeld ook opereren als zogeheten 'vertrouwde derde', die bijvoorbeeld data koppelt of analyseert, machtigingen regelt, acties logt en controles uitvoert.
- (Her)gebruik van data kan soms worden georganiseerd zonder dat de data gedeeld hoeven te worden, bijvoorbeeld door het algoritme of de vraag (query) naar de data te brengen. Denk aan het project The Personal Health Train, waarbij wetenschappers hun algoritmen kunnen toepassen op data in ziekenhuizen, zonder dat de data de ziekenhuizen verlaten.
- Belangrijk en verwant aan het vorige punt is het principe van *privacy by design*, dat onder meer inhoudt dat niet meer informatie wordt verstrekt dan gegeven de context nodig is.[30] Zo is in het geval van een wettelijke leeftijdsgrens eigenlijk alleen relevant of de betrokkene hieraan voldoet, niet wat zijn of haar geboortedatum of naam is.
- Daarnaast maakt zogeheten *secure multi-party computation* – een verzameling protocollen voor verschillende problemen – het mogelijk om partijen met elkaars data te laten rekenen alsof ze een gedeelde database hebben, zonder dat ze elkaars data kunnen inzien.
- Tot slot is en blijft technische versleuteling van gegevens een belangrijk instrument om grip op gegevens te realiseren; in dat verband is bijvoorbeeld de ontwikkeling van homomorfe encryptie veelbelovend, waardoor kan worden gerekend met versleutelde data.

Grip op gegevens kan verschillende soorten partijen en belangen dienen. Denk aan personen waarop gegevens betrekking hebben, die hier bijvoorbeeld grip op willen hebben ten behoeve van hun privacy en autonomie. Denk aan marktpartijen die investeren in gegevens en ter bescherming van deze investeringen bepaalde grip wensen op wie deze gegevens nog meer toekomen. En ook valt te denken aan eigenaren of langdurig gebruikers van apparatuur die bij gebruik data voortbrengen, en mogelijk grip op gegevens uit apparaten wensen, bijvoorbeeld om te sterke afhankelijkheid van de leveranciers te voorkomen.

Per definitie betreft datadeling tussen bedrijven altijd tenminste twee partijen. Het gaat uiteindelijk dan ook om het bereiken van de juiste balans in de belangen van de diverse betrokken partijen, en dus om de juiste balans tussen grip voor al deze betrokken partijen. Dit indachtig zal hierna worden ingegaan op de organisatie van grip op gegevens voor bepaalde partijen en doeleinden, juridisch dan wel technisch/organisatorisch.

Grip op persoonsgegevens

De juridische grip op persoonsgegevens volgt hoofdzakelijk uit de AVG (kader 5). Daarnaast bevat Richtlijn 2002/58/EG betreffende privacy en elektronische communicatie regels ter bescherming van de privacy van gebruikers van elektronische communicatiediensten, bijvoorbeeld bij marketing via de telefoon of e-mail en bij cookies. Voor effectieve grip op persoonsgegevens is het van belang dat mensen en organisaties de privacyregels – veelal open normen – naleven.[31] Primair ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij mensen en bedrijven zelf. Het kabinet moedigt sectoren aan tot ontwikkeling van sectorale gedragscodes en dialogen om in hun sector effectief invulling te geven aan de AVG-regels. Voor het primair en voortgezet onderwijs is er bijvoorbeeld een privacyconvenant opgesteld dat scholen en leerlingen meer grip op persoonsgegevens van leerlingen geeft in de relatie met leveranciers van digitale leermiddelen. Ook op bijvoorbeeld het verlenen van (nieuwe) betaaldiensten is de AVG onverkort van toepassing. De bij de PSD2 betrokken toezichthouders (ACM, AFM, AP, DNB) werken – binnen hun bestaande bevoegdheden – samen bij het toezicht op de naleving van regels over gegevensverwerking (inclusief gegevensdeling).[32]

[30] Privacy by design is een uitgangspunt in de AVG en is ook als beleidsuitgangspunt geformuleerd voor het veiligheidsdomein. Zie de kabinetsreactie in 2016 op het WRR-rapport 'Big data in een vrije en veilige samenleving': https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/11/tk-kabinetsstandpunt-over-wrr-rapport-big-data-in-een-vrije-en-veilige-samenleving.

[31] De AVG-regels omvatten ook eisen aan de beveiliging van persoonsgegevens.

[32] Zie bijvoorbeeld de kabinetsreactie uit 2018 op de initiatiefnota van de leden van de Tweede Kamer Oosenbrug en Nijboer over de financiële sector en big data: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34616-3.html.

Casus 9. Datadelen op de betaalmarkt – alleen als de consument instemt

Op de betaalmarkt is het voor partijen, zoals financiële startups en app-ontwikkelaars, moeilijk of onmogelijk om innovatieve betaaldiensten aan te bieden zonder toegang tot de betaalrekening van klanten bij banken en dus tot rekeninginformatie. Onder de PSD2 kunnen derde partijen toegang krijgen tot de betaalrekening van klanten van banken, mits rekeninghouders hiervoor toestemming geven. Het verlenen van toegang tot de betaalrekening en het gebruik van betaalgegevens is met veel privacy-waarborgen omgeven, zowel waarborgen uit de AVG als aanvullende eisen uit PSD2. PSD2 zal naar verwachting bijdragen aan innovatie omdat die partijen nieuwe betaaldiensten kunnen aanbieden.

Behalve juridisch kan grip op (persoons)gegevens ook technisch en organisatorisch worden geborgd (kader 8). Denk aan het project The Personal Health Train, waarbij wetenschappers hun algoritmen kunnen toepassen op data in ziekenhuizen, zonder dat de data de ziekenhuizen verlaten. Ook kunnen tools voor mensen worden ontwikkeld om (persoons)gegevens simpel en effectief te beheren. Denk aan het Rijksprogramma 'Regie op Gegevens' met onder meer een conceptkader voor persoonlijk datamanagement bijdraagt op vlakken als schuldhulpverlening en speciaal vervoer. Denk ook aan de tool My Data Done Right van de non-profit organisatie Bits of Freedom, waarmee mensen grip op gegevens in praktijk kunnen brengen.

Casus 10. Praktische grip op persoonsgegevens

Om in aanvulling op de AVG ook praktisch grip op persoonsgegevens te hebben, kunnen mensen tools gebruiken die het makkelijker maken AVG-rechten effectief te gebruiken. Een voorbeeld is de tool *My Data Done Right*, van de non-profit organisatie Bits of Freedom. De tool beoogt het makkelijker te maken om een verzoek tot inzage, correctie, verwijdering of overdracht van persoonsgegevens in te dienen. Zo zijn relevante contactgegevens van ruim duizend organisaties verzameld waardoor je hier als burger niet naar hoeft te zoeken. Ook worden de verzoeken automatisch gegenereerd, ook in het Engels – je hoeft ze enkel te versturen.

Gegevens waar partijen in investeren

Daarnaast is er bepaalde grip op gegevens voor partijen die erin investeren. Ook deze grip is op onderdelen juridisch van aard. Denk aan de recent in werking getreden wettelijke bescherming van bedrijfsgeheimen, die (indirect) bescherming kan bieden voor gegevens waarin een bedrijf heeft geïnvesteerd. Ook intellectueel-eigendomsrechten kunnen indirect al juridische grip op gegevens voor investerende partijen meebrengen. Denk aan het databankenrecht, dat onder bepaalde voorwaarden de structuur en indeling van databanken beschermt. In het licht van de groeiende en veranderlijke rol van data in de economie en samenleving blijft het kabinet echter wel verkenningen van de Europese Commissie (EC) naar de effectiviteit en doelmatigheid van Europese richtlijnen op dit vlak aanmoedigen. Denk aan de recente verkenning van de EC naar de Richtlijn voor Databanken (96/9/EG)[33] en aan de lopende onderhandelingen over de vervanging van de huidige e-privacyrichtlijn (2002/58/EG) door een nieuwe verordening.

Behalve via wet- en regelgeving kunnen partijen grip op gegevens waarin ze investeren vergroten door hierover (contractuele) afspraken te maken met derden. In het verlengde hiervan kunnen ze er ook voor kiezen om – al dan niet met ondersteuning van de overheid – collectieve afspraken te maken. Zo werkt het bedrijfsleven in het kader van de Europese verordening *Vrij verkeer van niet-persoonlijke data*[34] momenteel aan zelfregulering rond de overdraagbaarheid van niet-persoonlijke data die zijn opgeslagen bij cloud providers, zodat het makkelijker is om tussen cloud providers over te stappen (zie bijlage B). Bovendien kunnen marktpartijen grip op gegevens behouden met behulp van afsprakenstelsels en andere technische oplossingen (kader 7), waarmee ze heel precies kunnen afspreken wie welke data mag inzien en onder welke voorwaarden.

In de praktijk kan zich spanning voordoen tussen grip op gegevens voor bedrijven en voor individuen. In geval van persoonsgegevens is de AVG leidend: bedrijven kunnen alleen grip op gegevens uitoefenen voor zover ze dat doen binnen de wettelijke kaders van de AVG. Tegelijk zijn veel gegevens waarover bedrijven beschikken geen persoonsgegevens. De AVG is daarop niet van toepassing. Dit laat onverlet dat uit bestaande kaders kan volgen dat bedrijven wel rekening moeten houden met rechten en belangen van individuen, zoals de rechten in het consumentenrecht.

[33] Zie https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-support-evaluation-database-directive.
[34] COM/2017/0495

Casus 11. Een generieke samenwerkings-overeenkomst voor bedrijven

Data en deling ervan is een fundament waarop nieuwe bedrijfsmodellen gebouwd kunnen worden. Maar uit gesprekken met ondernemers in het kader van het publiek-private Smart Industry programma is gebleken dat het gebrek aan juridische kennis over datadeling een belemmering kan vormen bij de totstandkoming van datadeling, omdat ondernemers dan te weinig grip op gegevens ervaren en niet het vertrouwen hebben om data te durven delen. In samenwerking met FME Advocaten en met input van onder andere TNO, NL ICT, Siemens en Thales is daarom een generieke samenwerkingsovereenkomst 'Dare-2-Share' opgesteld waarmee grote en kleine marktpartijen simpel, eerlijk en betrouwbaar juridische afspraken over digitale samenwerking en datadeling kunnen vastleggen.

Gegevens uit apparaten die data voortbrengen

Steeds meer apparaten brengen bij gebruik ervan gegevens voort. Denk aan auto's, melkrobots, koelkasten en slimme meters. Over het algemeen hebben de aanbieders van de betreffende apparaten toegang tot de data, terwijl de eigenaren of langdurig gebruikers van deze apparaten dat vaak niet hebben. In beginsel kunnen de eigenaren van de apparaten desgewenst wel grip op deze gegevens verkrijgen via (contractuele) afspraken met de aanbieders of via de mogelijkheid voor een concurrerende aanbieder te kiezen. Die afspraken kunnen ze bilateraal vastleggen of bijvoorbeeld in afsprakenstelsels, die nu in opkomst zijn in sectoren zoals de landbouw, de logistiek en de gezondheidszorg. Deze stelsels stellen alle betrokken partijen in staat afspraken over data veilig, simpel en vertrouwd vast te leggen.

Een open vraagstuk is echter of er in aanvulling op bestaande rechten en contractuele mogelijkheden voor eigenaren en langdurige gebruikers van apparaten een generiek recht op zeggenschap of toegang zou moeten worden vormgegeven met betrekking tot de data die apparaten bij gebruik genereren. Het kabinet sluit net als de Europese Commissie de wenselijkheid van wetgeving op dit punt niet bij voorbaat uit, en zal een verkenning doen naar sectoren waarin de vraag naar toegang en zeggenschap voor eigenaren en langdurig gebruikers van apparaten actueel is, teneinde in beeld te krijgen wat passende beleidsopties zouden zijn. Bij beleidsoverwegingen rond dit vraagstuk zal het kabinet de andere twee geformuleerde principes en de daarbij geformuleerde voorwaarden in acht houden.

Casus 12. Machtigende boeren

Via het platform JoinData kunnen partijen in de agrarische sector gegevens uitwisselen met heldere afspraken over toegang en gebruik van de gegevens. Boeren krijgen zo meer grip op gegevens: ze kunnen al hun data bij elkaar inzien, beheren, koppelen en delen. Ook besparen ze tijd en kunnen ze makkelijker komen tot datagedreven beslissingen. Bovendien draagt het platform bij aan vervolginnovatie als partijen data over bijvoorbeeld melkproductie en diergezondheid gaan combineren en delen.

Casus 13. Een persoonlijke gezondheids-omgeving

MedMij is een publiek-privaat initiatief dat voorziet in spelregels voor gegevensuitwisseling in de zorgsector. Zorgorganisaties zoals apothekers en ziekenhuizen verzamelen allerlei zorggegevens over mensen. Marktpartijen ontwikkelen momenteel persoonlijke gezondheidsomgevingen op websites en in apps, waar mensen zoveel mogelijk van hun zorggegevens tegelijk kunnen inzien en beheren. De spelregels van MedMij hebben als doel een simpele, veilige en vertrouwde uitwisseling van zorggegevens te bevorderen, door standaardisatie van de manier waarop partijen zorggegevens opslaan en uitwisselen.

4. Praktijk

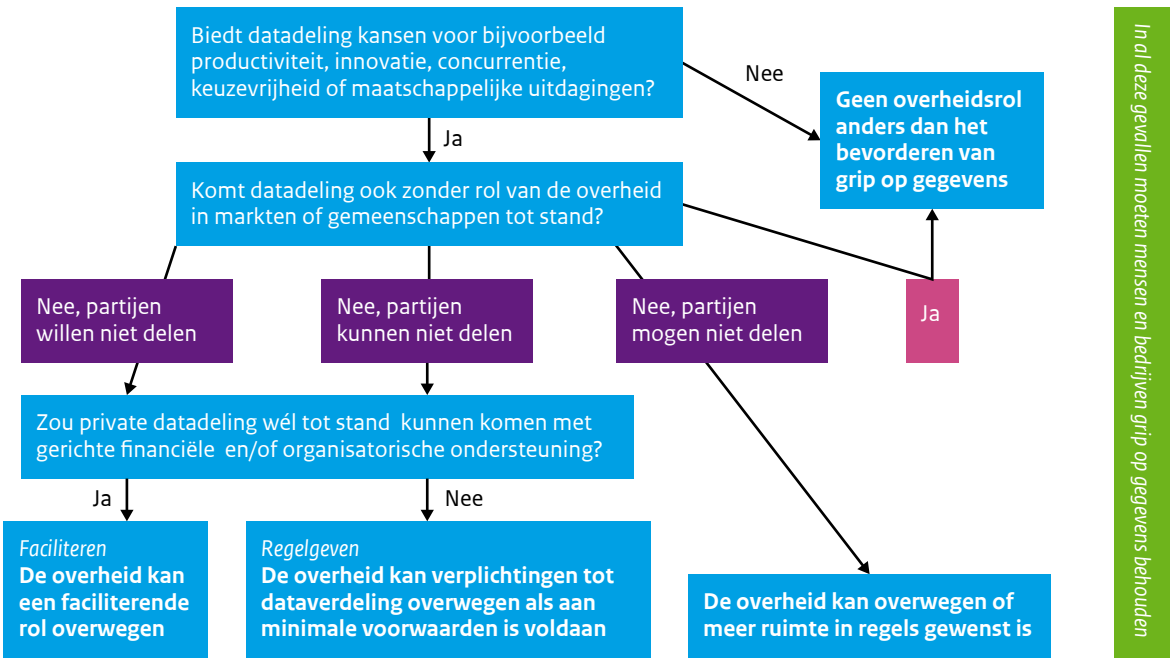
De drie datadeelprincipes gelden als leidraad voor het kabinet bij beleidsoverwegingen met betrekking tot datadeling tussen bedrijven. Het kabinet onderneemt actie om de ontwikkeling te bevorderen van inzichten, tools en kennis-uitwisselingen die kunnen bijdragen aan kansrijke en verantwoorde datadeling, zowel binnen Nederland als Europa en verder.

4.1 Hoe kan en zal de overheid de visie toepassen?

De drie principes gelden als leidraad voor het kabinet bij beleidsoverwegingen met betrekking tot datadeling tussen bedrijven. Van domein tot domein[35] en van vraagstuk tot vraagstuk geldt dezelfde ambitie: steeds zal de overheid bij de bevordering van datadeling de balans zoeken tussen het verzilveren van kansen die datadeling biedt en het beschermen van verdere belangen voor betrokkenen, bijvoorbeeld op het vlak van privacy en zeggenschap. En om die balans te realiseren geeft het kabinet – conform de drie basisprincipes voor data delen – in beginsel de voorkeur aan vrijwillige datadeling (waarbij de overheid een financieel[36] of organisatorisch zetje kan overwegen), schroomt het niet om zo *nodig* datadeling verplicht te stellen, terwijl het waar nodig inzet op grip op gegevens voor betrokken partijen.

Figuur 2 laat zien hoe de overheid deze drie principes van domein tot domein en van vraagstuk tot vraagstuk in de praktijk kan brengen. Een voorbeeld van toepassing van de principes conform het schema is het afsprakenstelsel iSHARE in de logistieke sector. Partijen in de sector constateerden dat de sector als geheel productiever en efficiënter zou worden met veilige en uniforme uitwisseling van gegevens via een enkel afsprakenstelsel. Het lukte ze echter niet om dit op eigen kracht te organiseren. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat nam vervolgens in de beginfase een faciliterende rol met financiële en organisatorische steun. Dankzij het stelsel en de betrokkenheid van de overheid kunnen en durven steeds meer partijen in de sector data te delen met onbekende partijen, terwijl ze grip houden op de gegevens en de toegang hiertoe.

Figuur 2. Beslisboom voor overwegingen om als overheid datadeling tussen bedrijven te stimuleren



[35] Zie ook recente sectorale strategieën met aandacht voor data delen op vlakken als gezondheidszorg (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/15/kamerbrief-over-data-laten-werken-voor-gezondheid) en slimme mobiliteit (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/04/smart-mobility-dutch-reality).

[36] Binnen de begroting van het betrokken departement.

Een voorbeeld waarbij gegevensdeling voortvloeit uit een wettelijke verplichting is de PSD2 in de financiële sector. Deze EU-richtlijn helpt consumenten aan gelegenheid om gebruik te maken van twee nieuwe betaaldiensten, te weten betaalinitiatiediensten en rekeninginformatiediensten. Hiertoe zijn banken ingevolge de PSD2 verplicht om derde partijen die de nieuwe diensten aanbieden toegang te geven tot betaalrekeningen van hun klanten en daarmee tot rekeninginformatie. Het verlenen van toegang tot de betaalrekening en het gebruik van betaalgegevens zijn met veel privacywaarborgen omgeven, zowel uit de AVG als aanvullende waarborgen uit PSD2. Derde partijen kunnen hiermee innovatieve betaaldiensten aanbieden, terwijl de consument grip houdt over zijn gegevens.

4.2 Wat doet het kabinet in opvolging van de visie?

Het is in de eerste plaats aan de departementen om voor de domeinen waarvoor ze verantwoordelijk zijn invulling te geven aan de kabinetsvisie op datadeling tussen bedrijven, met de drie principes als gemeenschappelijke leidraad. De domeinen zijn heel verschillend van elkaar en de beleidsdiscussies bevinden zich in de verschillende domeinen in verschillende fases. In sommige sectoren zijn overwegingen over verplichtingen vooralsnog niet aan de orde omdat juist vrijwillige initiatieven net op gang zijn gekomen (denk aan de landbouwsector); in andere sectoren is dat veel meer het geval, bijvoorbeeld omdat er op Europees niveau al verplichtingen zijn die mogelijk aanpassing behoeven (denk aan de auto-industrie).
Ter ondersteuning van de uitvoering van de visie in de verschillende domeinen zal EZK zorgdragen voor een zogeheten datadeelnetwerk, met ambtelijke bijeenkomsten waarin beleidsmakers vanuit verschillende domeinen en werkterreinen hun ideeën, ervaringen en oplossingen delen en bespreken.

Tegelijk onderneemt het kabinet een aantal verdere acties ter ondersteuning van de verdere beleidsvorming op het vlak van datadeling tussen bedrijven. Deze acties zijn als volgt:

- EZK zal begin 2019 het initiatief nemen om een datadeelcoalitie te vormen waarin bestaande en nieuwe datadeelinitiatieven elkaar kunnen informeren en inspireren. Deze coalitie zal daarnaast werken aan de opzet van een generiek afsprakenstelsel (met operationele, technisch en juridisch afspraken) die ondernemers in staat moet stellen om hun data simpel, veilig en vertrouwd te delen binnen en buiten hun sector, en met bescherming van persoonsgegevens. Het kabinet verwelkomt vergelijkbare initiatieven in Europa en daarbuiten.
- EZK laat onderzoek verrichten naar de feiten en risico's rond toegang tot data uit apparaten die bij gebruik data voortbrengen, voor de eigenaren of de langdurig gebruikers van deze apparaten. Dit onderzoek zal naar verwachting in het voorjaar van 2019 zijn afgerond.
- I&W en EZK laten samen een onderzoek uitvoeren naar datadeling in specifiek de automobielindustrie.[37] Het onderzoek zal naar verwachting in het voorjaar zijn afgerond.
- EZK ondersteunt de ontwikkeling van certificeringsinstrumenten om vast te kunnen stellen of datadeelinitiatieven en datadelende partijen in de praktijk van een sector voldoen aan de FAIR-principes (*findable*, *accessible*, *interoperable*, *reusable*).
- Datadeling staat als onderwerp op de agenda bij de Digitale Top in maart 2019. Hier worden lopende activiteiten in het kader van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie, waaronder die in het kader van datadeling, gepresenteerd en bediscussieerd.
- In een discussienotitie over de toekomstbestendigheid van mededingingsbeleid in relatie tot online platforms is datadelen als beleidsoptie opgenomen. De toezichthouder zou op grond van de essentiële-faciliteitsdoctrine in het mededingingsrecht kunnen besluiten een dominant bedrijf te verplichten specifieke, onmisbare data te delen. Datadeling kan dan tot doel hebben om marktoegang voor uitdagers op markten waarop duurzame machtsposities kunnen ontstaan te vergemakkelijken. Deze discussienotitie is recent openbaar geconsulteerd.[38] Het kabinet verwacht de Tweede Kamer dit voorjaar te kunnen informeren over de opvolging hiervan.
- In 2019 zal er een nieuwe Europese Commissie aantreden, met nieuw beleid rondom digitalisering. Het kabinet zal zijn visie op datadelen onder de aandacht brengen van de nieuwe Commissie en andere lidstaten, en verkennen welke rol de Europese Commissie moet spelen bij data delen binnen Europa.

[37] Zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/04/smart-mobility-dutch-reality.
[38] Zie www.internetconsultatie.nl/mededinging_platforms/reageren.

Bijlagen

Bijlage A De opgave in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie

De voorliggende visie is aangekondigd in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie. Hierin beschrijft het kabinet hoe het Nederland digitaal helpt verbeteren. Bijzondere aandacht heeft het voor het belang van een florerende data-economie (§6.3). Hierin kondigt het kabinet de visie op datadeling aan en schetst het de eerste contouren hiervan:

- "Data hebben bovendien de bijzondere eigenschap dat ze tegelijkertijd door meerdere partijen gebruikt kunnen worden voor verschillende toepassingen."

- "Bovendien kunnen er veel nieuwe mogelijkheden en inzichten ontstaan door het samenvoegen van verschillende datasets. En betrouwbare datasets zijn cruciaal voor de ontwikkeling van toepassingen met behulp van kunstmatige intelligentie. Het kabinet vindt het dan ook van belang dat data zo goed mogelijk en verantwoord worden benut."

- "Om kansen te kunnen benutten moeten partijen veilig en in vertrouwen data kunnen delen. Soms willen partijen op vrijwillige basis data delen of openstellen maar ervaren zij hier belemmeringen in door juridische onzekerheid of complexiteit. De vraag is steeds: wie heeft zeggenschap over de data? Wie wil en kan er toegang toe hebben? Onder welke voorwaarden? Soms zorgt dit ervoor dat bedrijven onvoldoende data uitwisselen en daardoor lopen we kansen mis. Want er kan meer innovatie plaatsvinden als bedrijven makkelijk en vertrouwd data kunnen delen en het verkleint de afhankelijkheid van specifieke partijen."

- "Het kabinet wil dat Nederland het land wordt waar data het beste wordt gedeeld binnen en tussen sectoren. We hebben al veel expertise op dit terrein (juridisch, technisch en economisch) en er bestaan al verschillende sectorale initiatieven om datadeling te bevorderen, bijvoorbeeld in de logistiek, de bouw, de zorg en in de agrosector. Het kabinet ondersteunt partijen bij dergelijke initiatieven."

- "Als data exclusief toegankelijk zijn, kan dat een negatieve invloed hebben op innovatie, mededinging en markstructuren.<...>. Bovendien kan bredere data-toegang negatieve gevolgen hebben voor bescherming en beveiliging van de gegevens. Privacy, veiligheid, concurrentie en innovatie kunnen hierbij dus met elkaar in conflict zijn."

- "Het kabinet publiceert in de tweede helft van 2018 een visie op datadeling om innovatie en concurrentie te bevorderen."

Bijlage B Toelichting op datadeling tussen bedrijven en overheden

In de visie blijft datadeling tussen bedrijven en overheden (B2G-datadeling) buiten beschouwing. Een voorbeeld van vrijwillige B2G-datadeling betreft het toenemend gebruik van private data door gemeenten als Eindhoven en Amsterdam om de openbare ruimte effectief te beheren. Denk aan gegevens over luchtkwaliteit, passantenaantallen en afvalverzameling die marktpartijen als GVK, TomTom, Google en T-Mobile vrijwillig aanleveren.

De redenen om bedrijven te verplichten om data te delen met de overheid kunnen zeer divers zijn. Denk aan:

- Een betere uitvoering van publieke taken (bijvoorbeeld wegbeheer of statistiekproductie);
- Betere coördinatie van activiteiten (bijvoorbeeld coördinatie tussen zogeheten grondroerders of tussen partijen in de logistieke sector);
- Bestrijding van ongewenste effecten van bijvoorbeeld toeristische woningverhuur;
- Effectieve belastingverzameling.

Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) kan alleen tot de totstandbrenging van een regeling worden besloten als de noodzaak daarvan is komen vast te staan. Dit betekent onder meer dat onderzocht moet zijn of er geen minder bezwarende alternatieven zijn voor een datadeelplicht en dat de kosten en lasten ervan gerechtvaardigd moeten zijn. Dit kan betekenen dat eerst moet worden bezien of de data niet vrijwillig kan worden gedeeld. Maar dat ligt niet steeds voor de hand, bijvoorbeeld wanneer de toegang tot de data vanuit het oogpunt van het algemeen belang niet kan worden gemist, kan deze niet afhankelijk kan worden gemaakt van vrijwilligheid. Er is dan een wet nodig, die eventueel ook sancties verbindt aan het niet afstaan van de data.

Bij nieuwe wetgeving dient uiteraard een juiste verhouding te worden gezocht met betrekking tot de publieke belangen die aan orde zijn. Zo dient bij een datadeelplicht te worden nagedacht over de gevolgen voor gegevensbescherming en cybersecurity. In ieder geval dient aandacht te worden besteed aan de lasten die met een datadeelplicht gemoeid zijn. Een belangrijk uitgangspunt is dat van ‘eenmalig aanleveren, meervoudig gebruik’ van gegevens. De overheid vraagt van burgers, bedrijven en instellingen dus geen gegevens waarover zij al beschikt.

Deze overwegingen komen momenteel bijvoorbeeld naar voren bij de ontwikkeling van het Single Window Handel en Transport. Hierbij ontwikkelt de Rijksoverheid een platform voor data-uitwisseling met de overheid voor goederenvervoerders, om de administratieve lastendruk voor bedrijven te verminderen en meervoudig gebruik door overheden te bevorderen. De lastendruk zou afnemen omdat logistieke partijen slechts eenmaal en digitaal hun wettelijke informatieplichten kunnen voldoen. Specifiek voor douaneprocessen en zeetransport is een dergelijk platform reeds ontwikkeld.

In de met deze visie samenhangende Data Agenda Overheid gaat het kabinet in op datagebruik in de openbare ruimte.

Bijlage C Datadeling op de Europese agenda

Onder meer de volgende onderwerpen inzake de data-economie zijn in de afgelopen jaren ontwikkeld of worden naar verwachting de komende tijd verder ontwikkeld:[39,40]

1. *Vrij verkeer van data*
De acties op het vrije verkeer van data zijn ver gevorderd. Via een verordening zijn datalocatie-vereisten voor niet-persoonlijke data nu in hoofdlijn verboden binnen de EU. Daarnaast geeft de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) wettelijke grondslagen voor beschermde deling van persoonsgegevens, waardoor er binnen Europa hetzelfde beschermingsniveau bestaat, wat tevens het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de EU bevordert. Ook wordt de veiligheid van dataverkeer geborgd met Europese regelgeving, onder meer met de Richtlijn Netwerk- en Informatiebeveiliging.

2. *Toegang tot en deling van data*
Bij toegang en deling van data richt de EC zich vooralsnog vooral op het delen van best practices en het faciliteren van vrijwillige datadeling. Zo zijn er begin 2018 richtsnoeren gepubliceerd voor bedrijven aangaande datadeling met bedrijven en met overheden. Ook wordt er momenteel in de Raad onderhandeld over de door de Commissie voorgestelde herziening van de Richtlijn Hergebruik van Overheidsinformatie voor, om de openstelling van publieke data verder te bevorderen. Daarnaast richt de EC een Support Center for Data Sharing op om kennis over datadelen te verzamelen en verspreiden. In de financiële sector heeft de EU al een specifiek kader voor datadeling vastgesteld in de PSD2, die banken bij instemming van bankklanten verplicht rekeninggegevens te delen met andere financiële partijen met het oog op innovatie en concurrentie. Een andere beleidsdiscussie gaat over de mogelijkheden voor andere partijen dan fabrikanten tot toegang tot data uit autovoertuigen, wat nu wettelijk geregeld is via een zogeheten OBD-poort in autovoertuigen.

3. *Portabiliteit en interoperabiliteit*
De EC steunt de ontwikkeling van een gedragscode voor het overstappen tussen clouddienstproviders. Dit heeft als doel de overdracht (portabiliteit) van niet-persoonlijke data tussen concurrenten op het verzoek van de klant makkelijker te maken. Dit is aanvullende actie op het recht op portabiliteit in de AVG, dat natuurlijke personen onder bepaalde voorwaarden het recht geeft om hen betreffende persoonsgegevens over te laten dragen naar andere bedrijven.

4. *Aansprakelijkheid*
De EC stelt dat de huidige regels voor aansprakelijkheid bij producenten en diensten die data voortbrengen onvoldoende rechtszekerheid bieden. De EC heeft belanghebbenden geconsulteerd. Tot dusver heeft de EC geen verdere acties aangekondigd, maar naar verwachting zal dit onderwerp de komende jaren blijven spelen.

[39] Zie https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52016IP0089
[40] Zie https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/building-european-data-economy

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

februari 2019 | 119194